

EXPECTATIVA E REALIDADE NA APRENDIZAGEM PROFISSIONAL: ALTERAÇÕES NORMATIVAS E A BUSCA POR UM ESTATUTO QUE EFETIVE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS AO NÃO TRABALHO E À PROFISSIONALIZAÇÃO DE ADOLESCENTES E JOVENS

Emerson Victor Hugo Costa de Sá¹

Ramon de Faria Santos²

Ana Maria Villa Real³

Estêvão Fragallo Ferreira⁴

Felipe Caetano da Cunha⁵

Sumário: 1. Introdução. 2. Desemprego no Brasil: impacto para adolescentes e jovens. 3. Aprendizagem profissional: normas, características e números (2016-2021). 4. Retrocessos das alterações normativas na aprendizagem

¹ Auditor-Fiscal do Trabalho. Doutorando em Direito na Universidade Federal do Pará - UFPA. Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas - UEA. Especialista em Direito do Estado, pela Universidade Anhanguera-Uniderp. Bacharel em Direito pela UFAM. Coeditor-geral da revista Laborare (ISSN 8595-847X), a partir de março de 2022. Desenvolve atividades de pesquisa nos Grupos de Pesquisa CNPq "Direitos Humanos na Amazônia", "Novas formas de trabalho, velhas práticas escravistas" e "Emprego, Subemprego e Políticas Públicas na Amazônia". Realiza pesquisas sobre trabalho escravo contemporâneo, trabalho infantil e aprendizagem profissional. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5540938214897728>.

² Auditor-Fiscal do Trabalho. Formado em Direito pela UFF. Pós -Graduação em Direito Previdenciário. Atuou como Coordenador de Fiscalização do Programa Jovem Aprendiz no RJ por oito anos, tendo coordenado mais de 25 mil ações fiscais durante o período que resultaram na contratação direta de mais de 90 mil aprendizes. Atuou como Coordenador Nacional de Fiscalização do Programa Jovem Aprendiz por dois anos. É co-autor do livro "Manual da Aprendizagem – O que é preciso saber para contratar aprendiz". Representou o Brasil em missão oficial da OIT para implantação do programa jovem aprendiz em países da América Central. Recebeu da Assembleia Legislativa do RJ a medalha Tiradentes em 2021, maior honraria concedida pela Alerj, pelos projetos e contribuições para empregabilidade de jovens e adolescentes no Estado do RJ. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1466780737485323>.

³ Procuradora do Trabalho, Especialista em Direito Constitucional pela Universidade de Brasília, ex Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público nos períodos de 2009 a 2013 e 2015 a 2016; agraciada pelo Prêmio Direitos Humanos do Distrito Federal em 2019, Coordenadora Regional (DF) da Coordinfância de 2017 a 2021 e Coordenadora Nacional da Coordenadoria de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente do Ministério Público do Trabalho desde 2019. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3461633698497821>.

⁴ Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (PPGD/UFPA). Pós-Graduando em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Cândido Mendes (UCAM/RJ) e em Advocacia Cível pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP/RS). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Advogado (OAB/PA 32.059), atualmente membro do Escritório Mary Cohen Advocacia. Membro dos grupos de pesquisa "Contemporaneidade e Trabalho" (CNPq), "Novas Formas de Trabalho, Velhas Práticas Escravistas" (CNPq) e "Emprego, Subemprego e Políticas Públicas na Amazônia" (CNPq). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1841678598489321>.

⁵ Graduando em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Consultor em participação cidadã de Crianças e Adolescentes pelo Instituto Bem Cuidar. Consultor em Políticas Públicas para Garantia dos Direitos Humanos e Sociais. Representante de Crianças e Adolescentes no Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes (Conanda), de 2017 a 2019. Conselheiro jovem do Unicef Brasil. Cofundador dos Comitês de Adolescentes pela Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. <http://lattes.cnpq.br/0952178600640859>

profissional: Medida Provisória n. 1.116 e Decreto n. 11.061. 4.1. Impedimentos ao desempenho da fiscalização do trabalho e indulto aos infratores da lei de aprendizagem. 4.2. Desobrigação à contratação de novos aprendizes. 4.3. Contagem fictícia e contagem em dobro de aprendizes. 4.4. Alteração do grupo prioritário e aumento da faixa etária do programa de aprendizagem. 4.5. Alteração no prazo do contrato de trabalho. 4.6. Diminuição dos critérios de formação dos aprendizes. 4.7. Mercantilização de aprendizes e precarização do trabalho. 4.8. Inclusão de rescisão antecipada no contrato do aprendiz. 4.9. Criação de comissão nacional de aprendizagem profissional no âmbito do conselho nacional do trabalho. 4.10. Mudanças do cálculo da cota de aprendizagem. 4.11. Por um modelo de aprendizagem profissional que concretize direitos fundamentais de adolescentes e jovens. 5. Conclusão. Referências.

RESUMO: A aprendizagem profissional constitui uma política pública efetiva de profissionalização, ingresso no mercado laboral e combate ao trabalho infantil. A Medida Provisória n. 1.116/2022, o Decreto n. 11.061/2022 e o Projeto de Lei n. 6461/2019 veiculam modificações que desmontam o instituto da aprendizagem profissional no Brasil. O estudo discute a aprendizagem profissional no país, diante das alterações normativas promovidas pela medida provisória e pelo decreto, e pelas perspectivas oriundas do projeto de lei. Para tanto, reflete-se acerca do patamar de desemprego no país, especialmente com relação aos adolescentes e jovens; expõem-se as principais normas, características e números da aprendizagem no período de 2016 a 2021, a partir de dados e documentos oficiais; e listam-se os principais retrocessos veiculados pelos instrumentos normativos em destaque, conforme os dados disponíveis. Promoveu-se o levantamento bibliográfico e documental, a partir da consulta e leitura crítica de instrumentos normativos, relatórios técnicos e estudos científicos referentes à temática central do estudo. A análise qualitativa e quantitativa decorreu da associação de fontes diversas, especialmente de estudos técnicos e das informações consolidadas nos Boletins da Aprendizagem Profissional. Por meio da aplicação do método descritivo, buscou-se compreender as contradições e estimar o impacto das modificações normativas para a política pública da aprendizagem profissional. Conclui-se que as modificações são prejudiciais e, por isso, não devem ser acatadas da forma em que se encontram. Uma proposta coerente com a proteção e o respeito à profissionalização de adolescentes e jovens deveria facilitar o acesso de pessoas mais vulneráveis ao mercado de trabalho. Não é essa a mensagem que deriva das normas analisadas.

Palavras-chave: Aprendizagem profissional. Trabalho infantil. Políticas públicas. Inspeção do Trabalho. Estatuto da Aprendizagem.

1 INTRODUÇÃO

A aprendizagem profissional representa mais que um estímulo ao trabalho de adolescentes com idade a partir de catorze anos, em regra, e de jovens a partir de dezoito anos. Trata-se de uma política pública efetiva de combate ao trabalho infantil, pois o mandamento constitucional determina a centralidade e a prioridade absoluta da contratação de adolescentes⁶. Essa modalidade contratual permite a substituição do labor precário e proibido, que marca o trabalho infantil, pela forma protegida de profissionalização, ingresso e permanência no mercado de trabalho.

A Medida Provisória n. 1.116 (BRASIL, 2022b), o Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a) e o Projeto de Lei (PL) n. 6461 (BRASIL, 2019), da forma como proposto originalmente, veiculam regras que, apesar de aparentarem benéficas, na realidade, desmontam completamente o instituto da aprendizagem profissional então vigente no Brasil. Há retrocessos sociais e jurídicos, que devem ser expostos e combatidos, com vistas a promover uma aprendizagem profissional que caminhe para o desenvolvimento pleno de adolescentes e jovens, principalmente daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social.

O estudo discute a aprendizagem profissional no país, diante das alterações normativas veiculadas pelas normas em questão. Para tanto, reflete-se acerca do patamar de desemprego no país, especialmente com relação aos adolescentes e jovens; abordam-se as principais normas, características e números da aprendizagem no período de 2016 a 2021, a partir de dados e documentos oficiais; e listam-se os principais retrocessos veiculados pelos documentos normativos em destaque, conforme as informações e os dados analisados.

O trabalho estrutura-se a partir da discussão relativa ao estágio atual de desemprego no Brasil, sobretudo quanto ao impacto das taxas de desocupação para adolescentes e jovens. Nesse ponto, são analisados os números referentes ao

⁶ A aprendizagem profissional constitui uma política pública inicialmente restrita aos adolescentes na faixa etária de 14 a 18 anos. Mesmo diante da ampliação da faixa etária para abranger pessoas de 18 a 24 anos de idade (Lei n. 11.180/2005), os decretos regulamentadores mantiveram a prioridade da contratação de adolescentes, em atenção à prioridade absoluta preconizada pela legislação de proteção à criança e ao adolescente – artigo 11 do Decreto n. 5.598/2005 e artigo 53 do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a). O paradigma protetivo está ameaçado pelo Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a), que modificou a redação do artigo 53 do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), e determinou que a contratação de aprendizes priorizará adolescentes e “jovens matriculados na educação básica”.



mercado de trabalho acessíveis ao tempo da pesquisa, relativamente às taxas de desocupação em geral, e os recortes referentes à idade e ao gênero. Também se faz o contraste, nos pontos mais recentes da série histórica, entre as taxas de desocupados e o rendimento médio da população ocupada. Nesse sentido, apresenta-se a aprendizagem profissional como alternativa para atenuar o problema do cenário de desemprego elevado, sobretudo entre adolescentes e jovens.

Depois, apresentam-se as principais normas, características e números relativos à aprendizagem profissional, no período de 2016 a 2021. São versadas as normas incidentes sobre a modalidade contratual que representa – ou deveria representar – a concretização do direito fundamental à profissionalização. Quanto aos principais indicadores, são examinados os quantitativos de contratações no país, as principais ocupações e atividades econômicas, e as características do público beneficiado com essa política pública – faixa etária, gênero, pessoas com deficiência e grau de formação –, quanto ao período indicado.



Por fim, apresentam-se os retrocessos mais significativos na política da aprendizagem profissional, oriundos das alterações normativas promovidas em 2022. A discussão considera os seguintes aspectos: impedimentos ao desempenho da fiscalização do trabalho e indulto aos infratores da lei da Aprendizagem Profissional; desobrigação à contratação de novos aprendizes; contagem fictícia e contagem em dobro de aprendizes; alteração do grupo prioritário e aumento da faixa etária do programa de aprendizagem; alteração no prazo do contrato de trabalho; diminuição dos critérios de formação dos aprendizes; mercantilização de aprendizes e precarização do trabalho; inclusão de rescisão antecipada no contrato do aprendiz; criação de Comissão Nacional de Aprendizagem Profissional no âmbito do Conselho Nacional do Trabalho; e mudanças do cálculo da cota de aprendizagem. Por fim, vislumbram-se caminhos para a instituição de um modelo de aprendizagem profissional capaz de concretizar direitos fundamentais de adolescentes e jovens.

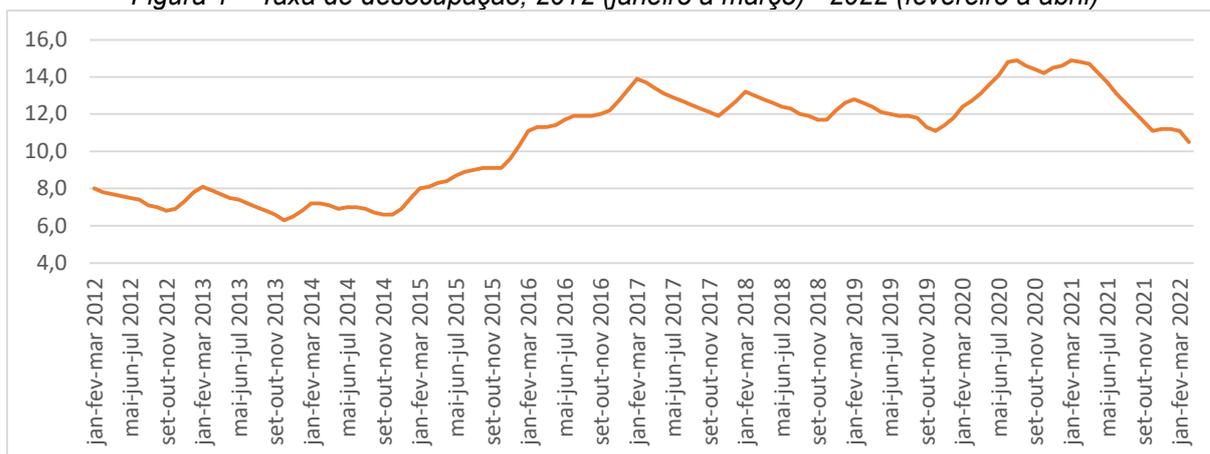
Promoveu-se o levantamento bibliográfico e documental, a partir da consulta e leitura crítica de instrumentos normativos, relatórios técnicos e estudos científicos referentes à temática central do estudo. A análise qualitativa e quantitativa decorreu da associação de fontes diversas, especialmente de estudo técnico promovido pela Auditoria-Fiscal do Trabalho (SANTOS *et al.*, 2022) e das informações consolidadas

e publicizadas por meio dos Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2021), com recorte temporal do período de 2016 a 2021. Por meio da aplicação do método descritivo, buscou-se compreender as contradições e estimar o impacto das modificações normativas para a política pública da aprendizagem profissional.

2 DESEMPREGO NO BRASIL: IMPACTO PARA ADOLESCENTES E JOVENS

O desemprego estrutural vivenciado nos últimos anos no Brasil (Figura 1) impacta de modo desproporcional os mais jovens. Embora a taxa de desocupação tenha reduzido no último ano da série analisada, o último patamar registrado (10,5%, de fevereiro a abril de 2022) ainda supera a taxa de desocupação referente ao início de 2016 (10,3%, no período de dezembro de 2015 a fevereiro de 2016).

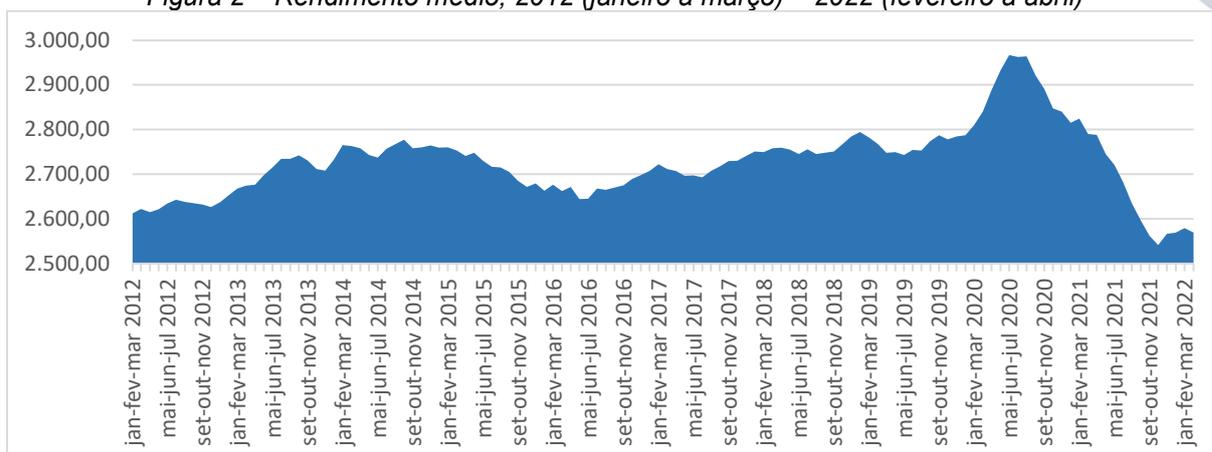
Figura 1 – Taxa de desocupação, 2012 (janeiro a março) - 2022 (fevereiro a abril)



Fonte: IBGE (2022). Elaboração: Própria.

Não obstante a taxa de desocupação demonstre um movimento de redução, essa tendência não se faz acompanhar do aumento no rendimento médio da população ocupada (Figura 2). Na verdade, a média de rendimentos atual encontra-se entre uma das mais baixas ao longo da série histórica mantida pelo IBGE (2022). O último registro (R\$ 2.569,00, no trimestre de fevereiro a abril de 2022) ainda está inferior ao patamar do início da série (R\$ 2.612,00) e ao montante alcançado no início da pandemia de Covid-19.

Figura 2 – Rendimento médio, 2012 (janeiro a março) – 2022 (fevereiro a abril)



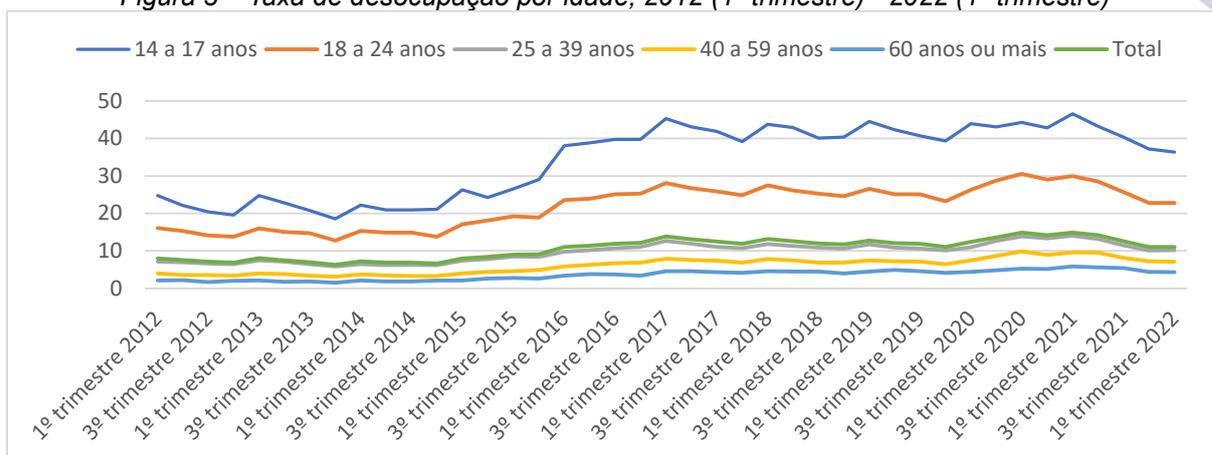
Fonte: IBGE (2022). Elaboração: Própria.

O desemprego atinge de forma mais grave as faixas etárias de 14 a 17 anos e de 18 a 24 anos (Figura 3). A taxa de desocupação, no 1º trimestre de 2022 (IBGE, 2022), é de 36,4% para pessoas de 14 a 17 anos de idade. Essa taxa corresponde a mais que o triplo da taxa geral, de 11,1%. Nessa faixa etária, predominam as ocorrências de trabalho infantil, que concentra aproximadamente 80,0% das crianças e adolescentes de cinco a dezessete anos de idade em situação laboral precoce.

Por sua vez, a taxa de desocupação de 22,8%, quanto aos jovens com idade entre 18 e 24 anos, representa mais que o dobro da taxa geral. Essa segunda faixa também é alcançada pela aprendizagem profissional em situações nas quais o público prioritário adolescente não pode ser atendido.

Esses patamares também superam as taxas nas faixas etárias de 25 a 39 anos (10,2%), 40 a 59 anos (7,1%) e 60 anos ou mais (4,3%). Por essa razão, é importante exigir o adequado atendimento ao direito fundamental de adolescentes e jovens à profissionalização, à educação, à saúde, à alimentação, ao lazer, à convivência familiar e comunitária, e ao não trabalho antes da idade adequada, além de outros previstos expressamente no artigo 227 da Constituição da República (BRASIL, 1988).

Figura 3 – Taxa de desocupação por idade, 2012 (1º trimestre) - 2022 (1º trimestre)

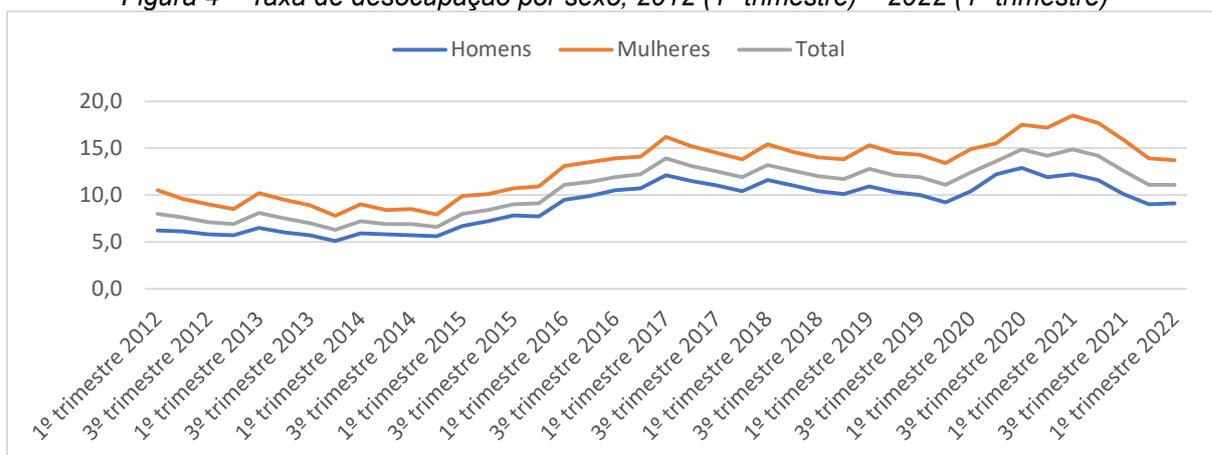


Fonte: IBGE (2022). Elaboração: Própria.

A leitura interseccional é imprescindível. Sob a perspectiva de gênero, o desemprego também atinge de modo especial as mulheres (Figura 4). A taxa de desemprego no 1º trimestre de 2022 (11,1%) resulta em menor prejuízo aos homens (9,1%) em comparação com as mulheres (13,7%).

Em termos mais amplos, no tocante ao público jovem, as políticas de qualificação profissional e empregabilidade devem considerar essas diferenças e buscar meios de equacionar a disparidade apontada ao longo de toda a série analisada. Mais que uma tendência, a ausência de políticas adequadas representa uma certeza da continuidade dessa distorção de gênero no mercado de trabalho.

Figura 4 – Taxa de desocupação por sexo, 2012 (1º trimestre) – 2022 (1º trimestre)

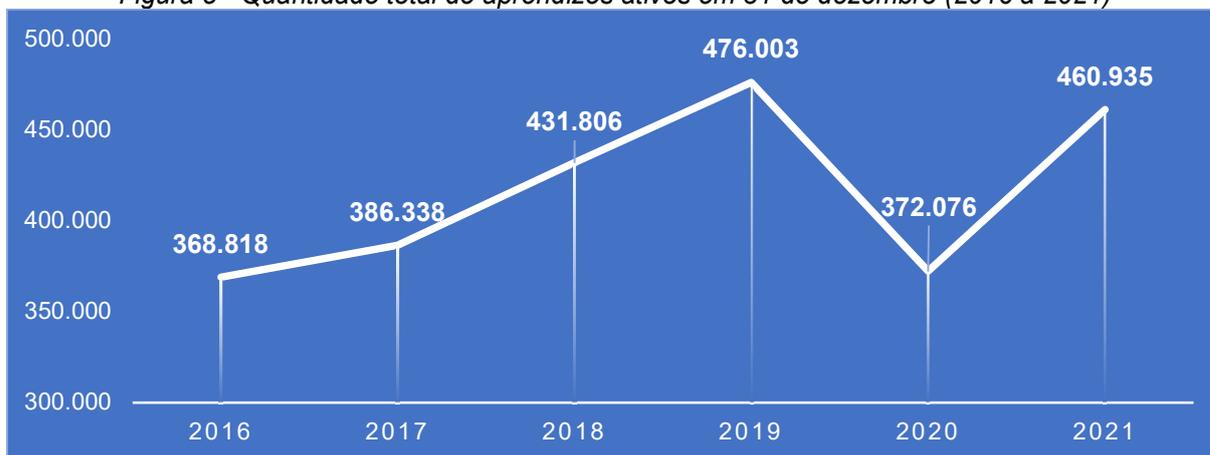


Fonte: IBGE (2022). Elaboração: Própria.

A aprendizagem profissional tem potencial de auxiliar no enfrentamento ao desemprego de adolescentes e jovens em idade compatível com o trabalho. Essa participação pode se dar tanto pela oferta de qualificação adequada para o ingresso e a permanência no emprego, como pela contagem dos próprios vínculos de emprego na redução das taxas de desocupação nas faixas etárias em exame.

Com relação à quantidade de aprendizes ativos, compara-se o período de 2016 a 2021 (Figura 5). Da análise, conclui-se que os últimos dois anos da série ainda estão abaixo do maior quantitativo, observado em 2019, antes da pandemia de Covid-19. No fim de 2021, a quantidade de aprendizes com vínculo ativo representava 96,8% do número atingido dois anos antes. Nota-se que o estado pandêmico representou retrocesso no desempenho da política pública de aprendizagem profissional.

Figura 5 - Quantidade total de aprendizes ativos em 31 de dezembro (2016 a 2021)



Fonte: Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2022). **Elaboração:** Própria.

Na medida em que a aprendizagem profissional se destina ao público com idade entre 14 e 24 anos, há um significativo potencial dessa modalidade contratual para a redução do desemprego. Esse objetivo pode ser alcançado, por exemplo, a partir da recuperação dos vínculos de empregos perdidos em decorrência da crise econômica e da instituição de políticas de incentivo à contratação da cota de aprendizagem (5% a 15% sobre a quantidade de cargos considerados no cálculo), sobretudo no âmbito do poder público. Pode-se, ainda, fortalecer o enfrentamento às situações proibidas de trabalho precoce, que atinge aproximadamente 1,8 milhões de crianças e adolescentes no Brasil, segundo os últimos números oficiais (PNADC 2019). Desse quantitativo, 79,5% possuem de 14 a 17 anos de idade.

No âmbito nacional, cerca de metade das vagas da cota mínima encontram-se atualmente supridas. Ainda existe potencial para mais do que dobrar a quantidade atual de aprendizes contratados no Brasil. Além do atingimento desse patamar, por meio de estratégias que estimulem a manutenção dos contratos e a admissão até a alíquota máxima de 15%, é possível viabilizar milhares de novos empregados e na condição de aprendizes e, assim, reduzir as taxas de desocupação antes expostas.

Antes da discussão sobre as medidas normativas limitadoras da política de aprendizagem profissional, entende-se relevante expor as principais normas e características, bem como os números disponíveis ao público.

3 APRENDIZAGEM PROFISSIONAL: NORMAS, CARACTERÍSTICAS E NÚMEROS (2016-2021)

O texto constitucional prevê a possibilidade da contratação de aprendizes para adolescentes a partir de 14 anos de idade⁷, como estratégia complementar à formação educacional. O direito fundamental ao não trabalho antes da idade adequada deve ser garantido e compatibilizado com os demais direitos fundamentais, que abrangem a profissionalização, a educação, a saúde, a alimentação e o lazer, apenas para citar alguns dos previstos expressamente na Constituição e que são importantes especialmente no atual contexto estrutural de desemprego, pobreza e desigualdade⁸.

O Estatuto da Criança e do Adolescente trata do direito à profissionalização e à proteção no trabalho, e prevê que as exigências pedagógicas relacionadas ao desenvolvimento pessoal e social prevalecem sobre o aspecto produtivo, bem como exige o respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento⁹.

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) estabelece parâmetros referentes à contratação, a exemplo da indicação do cálculo da cota, pessoas físicas e jurídicas obrigadas à admissão, entidades qualificadoras, jornada, duração do vínculo e idade do aprendiz¹⁰. Nesse ponto, enfatiza-se que a edição da Medida Provisória n. 1.116 (BRASIL, 2022b) realizou alterações significativas na política da aprendizagem

⁷ Artigo 7º, inciso XXXIII, da Constituição da República (BRASIL, 1988).

⁸ Artigo 227 da Constituição da República (BRASIL, 1988).

⁹ Artigos 6º, 68 e 69 da Lei n. 8.069 (BRASIL, 1990).

¹⁰ Artigos 428 a 433 da CLT (BRASIL, 1943).

profissional. Além de não atender ao requisito constitucional da urgência, pois tem como objeto a descaracterização da principal política pública de estímulo ao ingresso no mercado de trabalho, o impacto nocivo dessa normativa na contratação de aprendizes demanda que não haja conversão em lei. Trata-se de uma reestruturação da aprendizagem sem precedentes e que, exatamente em razão da amplitude dos efeitos, merece discussão e participação social na reformulação pretendida, pois o debate no parlamento se mostra mais democrático.

Em nível infralegal, a contratação de aprendizes segue, sobretudo, as regras contidas no Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a), que modificou substancialmente o Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), que ainda vigora nos aspectos determinados pela novel regulamentação (artigos 5º e 6º). Além disso, quanto à fiscalização do cumprimento das normas relativas à aprendizagem profissional, tem-se o regramento contido no Capítulo VII da Instrução Normativa n. 2 (BRASIL, 2021), documento que revogou a Instrução Normativa n. 146 (BRASIL, 2018b).

É necessário garantir que adolescentes e jovens em idade legalmente permitida e adequada tenham condições de ingresso qualitativo no mercado de trabalho, por meio do estímulo à profissionalização (SANTANA; SPOSATO, 2018). A aprendizagem profissional decorre do direito fundamental à profissionalização do adolescente e do jovem, e consiste em uma estratégia para a erradicação do trabalho infantil.

A aprendizagem compõe o processo educativo do indivíduo, e viabiliza o acesso à qualificação profissional. Com as garantias legais de um contrato formal de emprego e proteção contra a dispensa indevida, o programa de aprendizagem profissional permite que sejam desempenhados, na prática, os ensinamentos obtidos na fase teórica. Confere-se aos adolescentes e jovens a oportunidade de preparação para o mundo do trabalho por meio da formação teórico-prática, na qual são desenvolvidos conhecimentos e competências amplas, nos âmbitos pessoal, social e profissional. A qualificação ocorre, então, de modo compatível com o estágio de desenvolvimento. Viabiliza, ainda, a formação de futuros profissionais e serve de instrumento para o empregador moldar e dinamizar o corpo funcional.

O contrato de aprendizagem promove o desenvolvimento físico, moral e psicológico; aumenta as chances de permanência no mercado laboral; oferece alternativa viável e sustentável ao trabalho infantil; promove a inclusão social de

adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade; forma trabalhadores qualificados; fortalece a retenção na escola (GONÇALVES, 2014); e reúne educação e trabalho, eixos basilares da política nacional para a juventude (CLEMENTINO, 2013). Além disso, a aprendizagem profissional consiste em uma oportunidade de inserção de pessoas com deficiência no mundo do trabalho (FONSECA, 2017).

Conforme o FNPETI (2021), os dados divulgados pelo IBGE na PNAD projetam a existência de 1,8 milhões de crianças de adolescentes de cinco a dezessete anos de idade em trabalho infantil no Brasil, em 2019. Esse quantitativo abrange indivíduos inseridos em atividades econômicas (1,2 milhão), em atividades para o autoconsumo (436 mil) e em atividade econômica e autoconsumo (108 mil) (IBGE, 2020).

Observa-se o seguinte perfil da vítima do trabalho infantil (IBGE, 2020): 14 a 17 anos (79,5%); negra (65,6%); menino (65,8%); da zona urbana (60,5%); não remunerado ou trabalha para o próprio consumo (47,2%); empregado em estabelecimentos de serviços (44,0%) ou da agricultura (27,7%); ocupação de balconista (6,1%), trabalho elementar na agricultura (4,9%), escriturário (4,9%), cuidador de crianças (3,8%) e trabalho qualificado na agricultura (3,5%). Uma parcela significativa ainda exerce alguma das piores formas de trabalho infantil (38,4%). Apesar de as meninas representarem cerca de um terço do público, em algumas atividades chegam a ser quase a totalidade, a exemplo do trabalho infantil doméstico, considerado como uma das piores formas, além de proibido para pessoas com idade inferior a dezoito anos¹¹.

Vislumbra-se na ampliação e no fortalecimento do programa de aprendizagem profissional (BRASIL, 2000) a possibilidade de alcançar adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social, que vivem nas periferias de grandes cidades e em localidades remotas do país, e que consistem em alvo preferencial da exploração laboral precoce. A efetividade do direito fundamental à profissionalização pode ser alcançada por meio da implementação do programa nos órgãos públicos, do fomento de projetos sociais que se destinem a intermediar a retirada de adolescentes do labor precoce e a inserção qualitativa no mercado de trabalho, bem como da adequada punição dos empregadores que descumprem o dever de reserva de vagas.

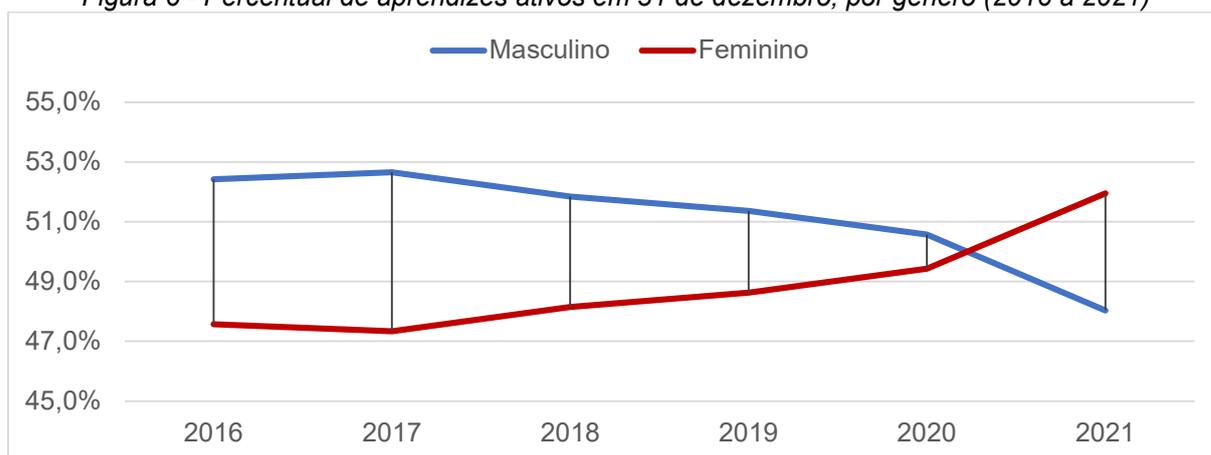
¹¹ Artigo 1º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 150, de 1º de junho de 2015.

A faixa etária em que há maior concentração do trabalho infantil (14 a 17 anos) e as que concentram os maiores índices de desemprego (14 a 17 anos e 18 a 24 anos) coincidem com o público da aprendizagem profissional. Ademais, a OIT (2013) identifica na faixa etária de quinze a dezessete anos a convergência dos objetivos de combate ao trabalho infantil e de melhoria das condições laborais, o que exige alternativas específicas. A viabilização do primeiro emprego aos adolescentes encontra-se em destaque quanto ao preenchimento das vagas de aprendizes, conforme o princípio da prioridade absoluta e a redação anterior do artigo 53 do Decreto 9.579 (BRASIL, 2018a)¹².

Apontam-se, adiante, os principais indicadores da aprendizagem profissional (2016 a 2021). Trata-se da síntese dos quantitativos de contratações no país e nas unidades federativas, das principais ocupações e atividades econômicas, bem como das características do público atendido, em termos de faixa etária, gênero, pessoas com deficiência e grau de formação.

Na série analisada, observa-se a alternância quanto ao gênero com maior representatividade nas contratações (Figura 6). Em 2021, aprendizes do gênero feminino (52,0%) predominaram entre os vínculos ativos, mantendo-se a tendência de crescimento dos últimos anos.

Figura 6 - Percentual de aprendizes ativos em 31 de dezembro, por gênero (2016 a 2021)

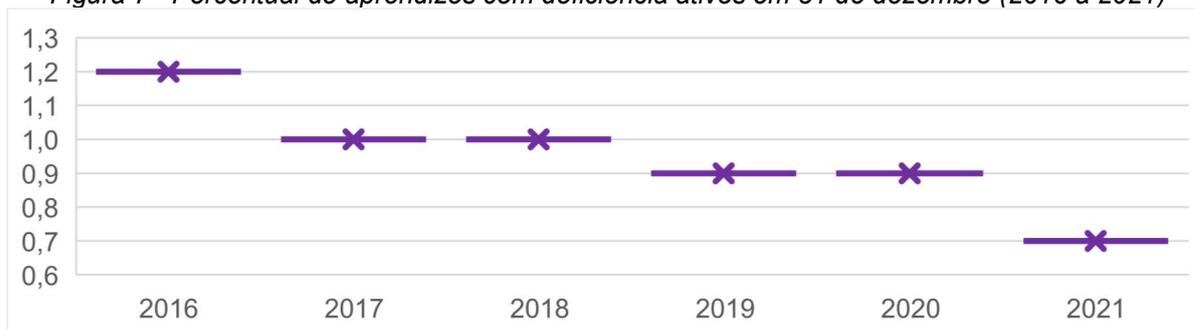


Fonte: Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2022). **Elaboração:** Própria.

¹² Esse dispositivo foi indevidamente alterado pelo Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a), que ampliou o público-alvo para contemplar “jovens matriculados na educação básica”, o que pode deturpar a política e reduzir os índices de contratação de adolescentes.

A aprendizagem profissional constitui estratégia de acesso de pessoas com deficiência ao mercado de trabalho. Quanto ao público em questão, inexistente limite etário e de duração do contrato, conforme o artigo 428, §§ 3º e 5º, da CLT (BRASIL, 1943). Ocorre que a proporção de aprendizes com deficiência com vínculo ativo expõe uma redução de 1,2% em 2016 para 0,7% em 2021 (Figura 7).

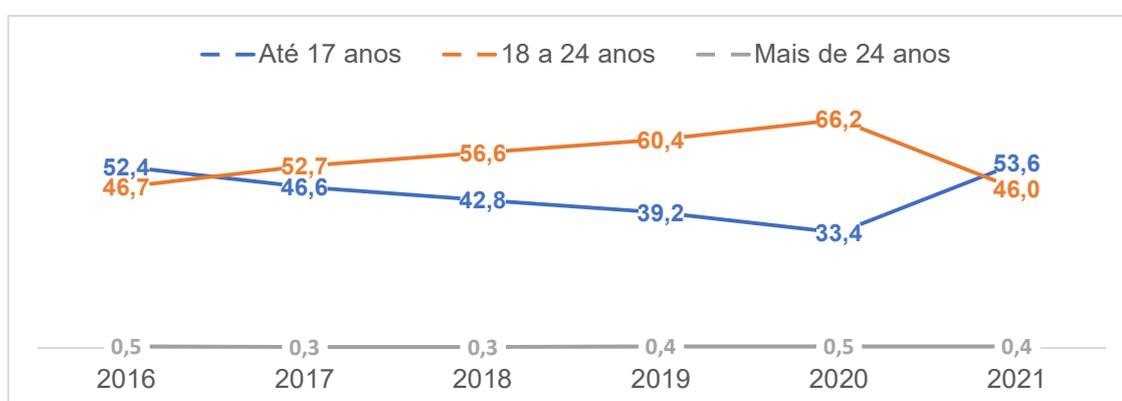
Figura 7 - Percentual de aprendizes com deficiência ativos em 31 de dezembro (2016 a 2021)



Fonte: Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2022). Elaboração: Própria.

A respeito da distribuição de aprendizes por faixa etária (Figura 8), nota-se que o último ano da série indicou uma reversão no movimento crescente do percentual de aprendizes na faixa de idade de 18 a 24 anos, em relação à faixa de 14 a 17 anos. A predominância notada em 2021 não ocorria desde o primeiro ano da série. O percentual reduzido no grupo de aprendizes com mais de 24 anos justifica-se em razão do limite de idade para contratação, apenas excepcionado no caso de pessoas com deficiência e na extensão de contratos em situações de garantia de emprego, como a gravidez e o afastamento previdenciário por motivo de acidente no trabalho.

Figura 8 - Percentual de contratos de aprendizes ativos em 31 de dezembro, por faixa de idade (2016 a 2021)

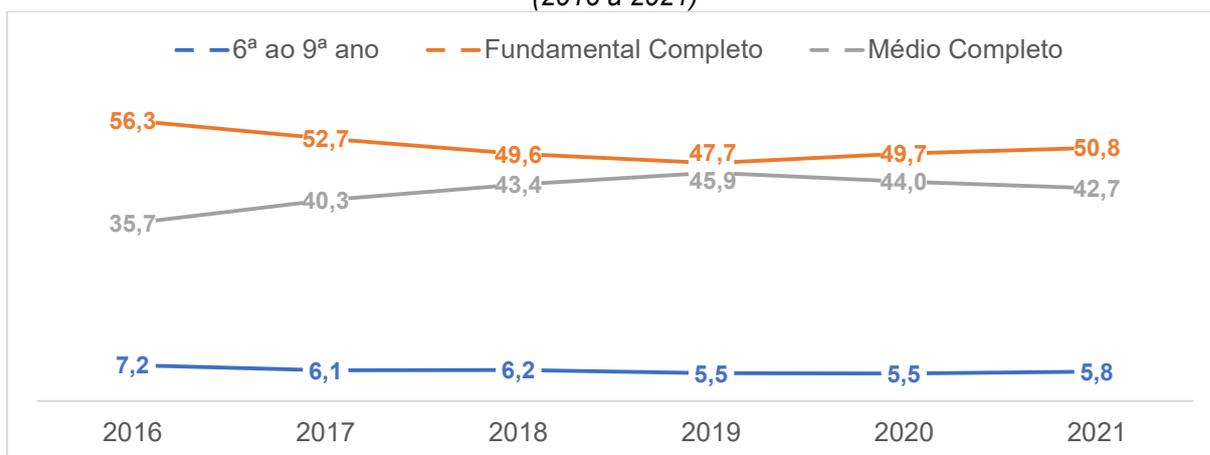


Fonte: Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2022). Elaboração: Própria.

Considerando a expressiva quantidade de adolescentes com idade de 14 a 17 anos em situação de trabalho infantil, defende-se que a aprendizagem profissional ainda possui potencial de intensificar a destinação das vagas a esse grupo. Em especial, nota-se que as ocupações que apresentam os maiores quantitativos de aprendizes são compatíveis com a admissão de adolescentes (Tabela 1), público que possui absoluta prioridade de contratação.

O percentual de aprendizes com vínculo ativo, por nível de escolaridade indica que os grupos mais representativos compreendem o ensino fundamental e o ensino médio completos, em todos os anos da série (Figura 9). Há espaço para elevar a presença de adolescentes com formação abaixo do ensino médio completo. Para tanto, é preciso repelir, em processos seletivos de aprendizes, os comportamentos de exclusão de diferentes públicos em situação de vulnerabilidade e risco social.

Figura 9 - Percentual de aprendizes com vínculo ativo em 31 de dezembro, por nível de escolaridade (2016 a 2021)



Fonte: Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2022). **Elaboração:** Própria.

Sugere-se que as situações de vulnerabilidade e risco social consideradas pela legislação¹³ orientem os processos de seleção de aprendizes em toda e qualquer modalidade de contratação, tendo em vista o objetivo fundamental de redução das

¹³ Artigo 66, § 5º, do Decreto 9.579 (BRASIL, 2018a): adolescentes egressos do sistema socioeducativo ou em cumprimento de medidas socioeducativas; jovens em cumprimento de pena no sistema prisional; jovens e adolescentes cujas famílias sejam beneficiárias de programas de transferência de renda; jovens e adolescentes em situação de acolhimento institucional; jovens e adolescentes egressos do trabalho infantil; jovens e adolescentes com deficiência; jovens e adolescentes matriculados em instituição de ensino da rede pública, em nível fundamental, médio regular ou médio técnico, incluída a modalidade de Educação de Jovens e Adultos; e jovens desempregados e com ensino fundamental ou médio concluído em instituição de ensino da rede pública.

desigualdades, e que indicadores correspondentes possam ser criados e acompanhados em futuros boletins da aprendizagem profissional.

As ocupações mais frequentes entre os aprendizes com vínculo ativo revelam a predominância, em 2021, das contratações de auxiliar de escritório em geral e assistente administrativo (57,5%)¹⁴, e, ao longo de toda a série, com mais da metade das contratações em cada ano (Tabela 1). Essa ocupação pode ser destinada ao público adolescente, que possui prioridade absoluta. Se forem contemplados adolescentes em situação de trabalho infantil, pode-se utilizar a aprendizagem profissional como um importante instrumento de enfrentamento da realidade de vulnerabilidade social e desigualdade estrutural que, em todas as regiões do país, facilitam a exposição indevida ao trabalho precoce.

Tabela 1 - Aprendizes com vínculo ativo em 31 de dezembro, por ocupação (2016 a 2021)

Ocupação	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Auxiliar de escritório, em geral / assistente administrativo	61,5	61,6	61,2	60,4	59,3	57,5
Repositor de Mercadorias	5,6	5,4	5,1	5,1	5,6	5,8
Vendedor do Comércio Varejista	5,6	5,6	6,0	5,8	5,4	5,2
Alimentador de Linha de Produção	1,9	2,4	2,6	2,8	3,2	3,8
Mecânico de Manutenção de Máquinas, em Geral	3,6	3,0	2,8	2,6	3,0	2,7
Outras	21,8	21,9	22,4	23,3	23,5	25,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2022). **Elaboração:** Própria.

Da análise do percentual de aprendizes com vínculo ativo, por atividade econômica (Tabela 2), nota-se a preponderância, no último ano da série, dos setores de comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas (25,6%) e indústrias de transformação (25,3%). Juntas, essas atividades econômicas respondem por mais da metade das contratações em 2021.

¹⁴ O CBO de assistente administrativo responde por cerca de 2 milhões de vínculos ativos em maio de 2022. Segundo informações do Novo Caged, o quantitativo indicado para o mês (2.169.679) é 8,7% superior ao total de empregos formais registrados em janeiro de 2021 (1.995.594). Trata-se, portanto, de uma das ocupações mais recorrentes e necessárias no mercado de trabalho brasileiro.

Tabela 2 - Percentual de aprendizes com vínculo ativo em 31 de dezembro, por seção de atividade econômica (2016 a 2021)

Atividade econômica	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Comércio, Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas	26,2	26,2	26,5	26,7	26,7	25,6
Indústrias de Transformação	20,5	20,7	20,4	21,0	23,5	25,3
Saúde Humana e Serviços Sociais	13,3	13,9	13,1	12,2	12,0	11,4
Outras Atividades de Serviços	10,2	11,0	11,4	10,0	10,0	9,0
Transporte, Armazenagem e Correio	6,4	6,6	6,4	6,9	5,6	5,4
Outras	23,3	21,6	22,1	23,2	22,2	23,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2022). **Elaboração:** Própria.

Com relação ao tempo médio de contratação dos egressos da aprendizagem profissional que concluíram seus contratos na íntegra (Tabela 3), a planilha disponível para acesso público contempla de 2016 a 2019, mas não inclui dados de 2020 e 2021, razão pela qual esse período não consta na análise. Houve redução do tempo médio entre o término de um contrato de aprendizagem e a subsequente contratação. Da média de 7,0 meses (2016) atingiu-se o patamar de 5,5 meses (2019). A exposição desse quadro reforça a importância da aprendizagem profissional como política de acesso ao mercado formal e acúmulo de experiência.

Tabela 3 - Egressos da aprendizagem profissional com desligamento por término de contrato e término de contrato de trabalho com prazo determinado (2016 a 2019)

	2016	2017	2018	2019 ¹⁵
Total de desligamentos	298.365	272.768	295.679	320.260
Admitidos em até 6 meses após desligamento	69.471	73.955	89.013	102.172
Admitidos de 7 a 12 meses após desligamento	33.645	32.330	36.369	38.085

¹⁵ Consideram-se ajustes declarados até dezembro de cada ano. Quanto ao ano de 2019, a faixa de admitidos de 13 a 18 meses após desligamento está incompleta, pois os dados foram considerados até o fim de 2020.

Admitidos de 13 a 18 meses após desligamento	28.976	26.661	27.635	20.505
Total de admitidos em até 18 meses	132.092	132.946	153.017	160.762
<i>Média do tempo de reconstrução (em meses)</i>	<i>7,0</i>	<i>6,7</i>	<i>6,3</i>	<i>5,5</i>

Fonte: Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2022). **Elaboração:** Própria.

Os dados expostos denotam o sucesso da aprendizagem profissional. Paradoxalmente, essa política pública tem sofrido ataques de variadas ordens. É nesse contexto que se inclui a Medida Provisória n. 1.116 (BRASIL, 2022b) e o correspondente Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a), que estabelecem uma verdadeira reforma trabalhista da aprendizagem profissional. Esse novo conjunto normativo, instituído indevidamente em regime de urgência e que se encontra produzindo efeitos jurídicos desde 4 de maio de 2022, ignora as discussões travadas no Congresso Nacional quanto à proposta de instituição do Estatuto da Aprendizagem Profissional. A seção seguinte destina-se a tecer considerações a respeito dos principais retrocessos veiculados pelas normas em questão.

4 RETROCESSOS DAS ALTERAÇÕES NORMATIVAS NA APRENDIZAGEM PROFISSIONAL: MEDIDA PROVISÓRIA N. 1.116 E DECRETO N. 11.061

A Medida Provisória n. 1.116 (BRASIL, 2022b), intitulada como “Programa Emprega + Mulheres e Jovens”, institui o “Projeto Nacional de Incentivo à Contratação de Aprendizizes (PNICA)”. Com o fim de regulamentar as alterações promovidas por essa regulação provisória, também fora editado o Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a). Todavia, tais normas representam, tão somente, medidas que prejudicam, em vez de estimular, o programa de aprendizagem profissional.

A edição da medida provisória e do decreto pode ser considerada ofensiva ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 2º do texto constitucional. Isso porque surgem enquanto o tema da aprendizagem profissional se encontra em discussão em comissão especial na Câmara dos Deputados, no Projeto de Lei n. 6.461/2019. Os atos do Executivo modificam substancialmente o texto em elaboração na Casa Legislativa. Muito embora não se descarte a relevância do assunto versado,

como a normativa trata de temática ampla, em discussão há pelo menos dois anos, não se vislumbra um dos requisitos para a edição de medida provisória: a urgência.

A Medida Provisória n. 1.116 (BRASIL, 2022b) foi editada à revelia da oitiva de importantes segmentos da sociedade, a exemplo do Ministério Público do Trabalho, dos Auditores-Fiscais do Trabalho – carreira que, inclusive, integra o Poder Executivo – e, finalmente, aqueles que seriam os mais interessados para a implementação das alterações no texto legal: os aprendizes, ainda que em potencial.

Os Auditores-Fiscais do Trabalho, servidores públicos concursados ocupantes de carreira de Estado, que estão na linha de frente da política de aprendizagem, foram excluídos do processo de formulação da medida provisória e do decreto, a despeito da experiência e conhecimento a respeito do tema. Além disso, desde 2012 havia um fórum nacional de aprendizagem, composto por mais de 40 representações, que foi extinto por portaria ministerial em 2021. Logo em seguida, criou-se um grupo de trabalho, que formulou os atos normativos ao questionados. Aprendizes, auditores, procuradores do trabalho, entidades formadoras e sem fins lucrativos e outros agentes com expertise e interesse direto nas alterações não participaram das discussões. O plano de trabalho aprovado no grupo de trabalho expressamente diz que é vedada a participação de entidades externas ao Conselho Nacional de Trabalho, revelando um verdadeiro estrangulamento do debate e proibição de participação de atores que atuam de forma direta nos programas de aprendizagem profissional no país.

A falta de representação é expressiva diante do teor das alterações promovidas pela Medida Provisória n. 1.116 (BRASIL, 2022b) e pelo Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a). Tais normativas representam retrocessos para a aprendizagem profissional, pois desvirtuam o instituto das propostas centrais de combate ao trabalho infantil e estímulo à profissionalização. Ademais, induzem à perda substancial das vagas destinadas aos aprendizes. A redução estimada gira em torno de 432 mil postos, conforme estudo técnico de Auditores-Fiscais do Trabalho (SANTOS *et al.*, 2022).

A seguir, pontuam-se dez blocos de mudanças implementadas pelas normas do Poder Executivo e suas repercussões para os aprendizes e outros setores envolvidos no processo de aprendizagem profissional.

4.1 IMPEDIMENTOS AO DESEMPENHO DA FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO E INDULTO AOS INFRATORES DA LEI DE APRENDIZAGEM

Em benefício às empresas que descumprem o Estatuto do Aprendiz, o artigo 26 da Medida Provisória 1.116 (BRASIL, 2022b) prejudica a atividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho, ao proibir a lavratura de auto de infração contra empresas que não cumprem a cota de aprendizagem¹⁶. Em termos práticos, a norma, editada pelo Poder Executivo, diminui o espectro de atuação e impede a atividade dos agentes de inspeção laboral, o que propicia fraudes trabalhistas e estimula a impunidade e o desrespeito às normas aplicáveis à aprendizagem.

A legislação anterior possibilitava formas alternativas de cumprimento de cota profissional em setores econômicos específicos e em situações devidamente justificadas perante a fiscalização laboral, desde que houvesse a assinatura de termo de compromisso, firmado com agentes do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho. No entanto, o artigo 66 do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), na redação conferida pelo Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a), dispensa a necessidade da Inspeção do Trabalho, e interfere na utilização do modelo alternativo de cumprimento de cotas de aprendizagem. Segundo o novo regramento, fica a cargo de ato ministerial a definição das hipóteses, condições, procedimentos e setores da economia em que as atividades práticas poderão ser ministradas pelas entidades concedentes.

Também são exemplos de exclusão da incidência da Auditoria-Fiscal do Trabalho a desnecessidade de verificação de insuficiência de cursos ou vagas ofertados pelo Sistema “S”, que passa a ser de competência do Ministro de Estado do Trabalho e Previdência¹⁷; e a contratação de aprendiz com idade entre catorze e dezoito anos em função perigosa ou insalubre que antes dependia de autorização da Inspeção do Trabalho, diante da avaliação do caso concreto, e agora é permitida por simples parecer técnico¹⁸.

Por fim, a fragilização da fiscalização do trabalho também possui efeitos retroativos, pois a norma reduz pela metade os valores das multas aplicadas em

¹⁶ Artigo 26, II, da Lei n. 11.770 (BRASIL, 2008), alterado pelo artigo 23 da MP n. 1.116 (BRASIL, 2022).

¹⁷ Artigo 55, parágrafo único, do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), na redação conferida pelo Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

¹⁸ Artigo 53-A, parágrafo único, do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), inserido pelo Decreto 11.061 (BRASIL, 2022a) c/c artigo 381 da Portaria 671/2021.

decorrência de autos de infração anteriormente à edição da medida provisória¹⁹. A norma ainda prevê a suspensão dos processos de aplicação de multa que ainda se encontram em trâmite, e, novamente, restringem os efeitos da fiscalização laboral, pois as multas se referem a autos de infração pretéritos²⁰. Trata-se, então, de uma anistia às empresas que descumprem a lei, que não apenas impedem a atual atividade da Inspeção do Trabalho, como também a aplicação de penalidades já constatadas.

4.2 DESOBRIGAÇÃO À CONTRATAÇÃO DE NOVOS APRENDIZES

O Programa Nacional de Incentivo à Contratação de Aprendizizes é voltado às empresas que cumprem ou não as cotas de aprendizagem²¹. Na prática, essa previsão desobriga a contratação de aprendizes para ambos os perfis de empresas. A normativa permite que as empresas cumpridoras da cota, ao aderirem ao mencionado programa, deixem de contratar os aprendizes que ordinariamente seriam admitidos, o que desestimula o preenchimento das vagas.

Por sua vez, as empresas descumpridoras da cota de aprendizagem que aderirem ao PNICA, além dos indultos legais acima mencionados, poderão se beneficiar com a desobrigação de novas contratações em razão da indefinição quanto ao prazo de cumprimento das vagas reservadas a aprendizes²². Enfim, de acordo com a nova redação do artigo 434, parágrafo único, da CLT, o descumprimento das cotas de aprendizagem será penalizado com multa irrisória, com valor cerca de oito vezes menor do que os custos de contratação de um aprendiz, o que pode ser considerado como uma vantagem com relação ao dever de contratação. Além do mais, o caráter reduzido da multa tem o condão de estimular a concorrência desleal, dos empregadores que cumprem em relação àqueles que optam pelo pagamento de multa em vez do atendimento à obrigação legal.

¹⁹ Artigo 26, V, da Lei n. 11.770 (BRASIL, 2008), alterado pelo artigo 23 da MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b).

²⁰ Artigo 26, III, da Lei n. 11.770 (BRASIL, 2008), alterado pelo artigo 23 da MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b).

²¹ Artigo 27 da Lei n. 11.770 (BRASIL, 2008), alterado pelo artigo 23 da MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b).

²² Artigo 27, § 2º, da Lei n. 11.770 (BRASIL, 2008), alterado pelo artigo 23 da MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b).

4.3 CONTAGEM FICTÍCIA E CONTAGEM EM DOBRO DE APRENDIZES

Outro problema consiste na manipulação dos dados referentes às cotas de aprendizagem, a fim de simular uma efetiva contratação por parte das empresas. A *contagem fictícia*²³ refere-se à contabilização de trabalhadores que foram aprendizes, para efeito da cota de aprendizagem por até um ano depois de serem efetivados. Ou seja, serão contabilizados como aprendizes trabalhadores que não mais ocupam essa modalidade contratual, mas que serão considerados como tal para efeito da comprovação do atendimento à cota de aprendizagem. Vale frisar: ex-aprendizes continuarão ser contados para a cota de aprendizagem profissional pelo prazo de doze meses após o encerramento do contrato de aprendizagem.

A intenção, que seria de estímulo à contratação dos aprendizes como empregados a tempo indeterminado, atribui exclusivamente aos potenciais futuros aprendizes o encargo de estímulo à efetivação. Ao se dispensar o empregador de cumprir a cota de aprendizagem pelo período de um ano, a medida retira direito de um outro aprendiz à ocupação da vaga. A seu turno, o empregador terá dois benefícios: contratação de um empregado capacitado²⁴ e que conhece a dinâmica da empresa; e dispensa da exigência de nova contratação, no período em questão.

Há que se promover o incentivo à efetivação dos aprendizes sem que isso implique na retirada de direitos de outros adolescentes e jovens postulantes à vaga de aprendizagem. Como exemplo, cita-se o custeio do FGTS pelo próprio poder público, bem como a redução de impostos relacionados à atividade empresarial. A MP em questão não prevê a destinação de incentivos financeiros ou tributários do poder público. Ao contrário, transfere aos próprios jovens o ônus para financiar, com a própria vaga, a implementação das novas regras, trazendo prejuízos diretos aos adolescentes e jovens e benefícios diretos às empresas obrigadas ao cumprimento da cota. Vale destacar que é dever do Estado garantir o direito à profissionalização do jovem, e não dever do próprio jovem garantir esse direito.

²³ Artigo 429, § 4º, da CLT, alterado pelo artigo 28 da MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b).

²⁴ Existe, ainda, o risco de interrupção da qualificação técnico-profissional sem a devida proteção ao aprendiz. A adoção de tal prática pode transformar a aprendizagem profissional em uma forma análoga ao contrato de experiência, indevidamente exigida de quem busca a profissionalização.

Por sua vez, a *contagem em dobro*²⁵ é uma contabilização duplicada dos aprendizes contratados em situação de vulnerabilidade social. Para tanto, são utilizados como critério as seguintes hipóteses: egressos do sistema socioeducativo ou em cumprimento de medidas socioeducativas; em cumprimento de pena no sistema prisional; beneficiários do Programa Auxílio Brasil ou outros programas de transferência de renda; jovens em regime de acolhimento institucional; protegidos no âmbito do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte; egressos do trabalho infantil; e pessoas com deficiência.

Essa população é expressiva²⁶, e a respectiva contabilização em dobro, nos moldes da contagem fictícia, confere a impressão de que há mais aprendizes contratados. No entanto, trata-se de vagas apenas virtualmente preenchidas, o que não condiz com o contexto de exclusão vivenciado por esses públicos. Pelo contrário, agrava-se o patamar de desigualdade de pessoas com menos oportunidades de profissionalização, ingresso e permanência no mercado de trabalho.

Ao promover o incentivo a contratação desse grupo, a proposta deveria ter sido feita de outras formas, mas optou por onerar os próprios aprendizes, ainda que em potencial. Em vez de estimular o ingresso de mais pessoas em condição de vulnerabilidade e risco social, o que se tem é o mascaramento decorrente da criação de números sem correspondência com a realidade.

As oportunidades de qualificação devem garantir o acesso prioritário de públicos especialmente vulneráveis, com o fim distributivo e de oportunizar àqueles que veem no trabalho uma chance de independência e aprendizado (SILVA-JUNIOR; MAYORGA, 2016). É, sim, possível contratar aprendizes que são considerados vulneráveis. Porém, não se deve retirar a oportunidade de outros adolescentes e jovens em condições semelhantes, sob pena de aprofundamento da desigualdade.

Novamente, a MP citada não prevê recursos públicos e transfere ao próprio jovem o ônus do custeio da implementação da nova regra.

²⁵ Artigo 429, § 5º, da CLT, alterado pelo artigo 28 da MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b).

²⁶ Apesar da afirmação feita pelo Governo Federal de que apenas 12,0% dos aprendizes estão, atualmente, em situação de vulnerabilidade, apontamentos feitos pela Auditoria Fiscal do Trabalho demonstrou que essa proporção corresponde a 34,2% (SANTOS *et al.*, 2022).

4.4 ALTERAÇÃO DO GRUPO PRIORITÁRIO E AUMENTO DA FAIXA ETÁRIA DO PROGRAMA DE APRENDIZAGEM

Conforme mencionado, a aprendizagem profissional foi implementada na legislação brasileira e incorporada à Consolidação das Leis do Trabalho como uma forma de combater o trabalho infantil e estimular a profissionalização de adolescentes e jovens. As políticas de aprendizagem foram idealizadas para grupo etário adequado à sua finalidade: os adolescentes. Portanto, há prioridade para a contratação de aprendizes com idade entre catorze e dezoito anos. Excepcionalmente, quando não cabe a admissão de adolescentes em razão da natureza e das condições de desempenho da atividade, admite-se a destinação das vagas para o segundo público abrangido pela política: jovens de 18 a 24 anos de idade.

Contudo, a PNICA e o “Programa Emprega + Mulheres e Jovens” modificam a faixa etária prioritária de aprendizes. Isso porque priorizam, para fins de contratação, *adolescentes e jovens matriculados na educação básica*²⁷, retirando a expressa menção à prioridade exclusiva da contratação de adolescentes. Essa modificação dificulta substancialmente as medidas de combate ao trabalho infantil, sobretudo porque há grande parcela populacional com idade superior a dezoito anos ainda vinculada ao ensino básico.

A alteração do público prioritário também impacta outros pontos da MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b) e do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a). Como exemplo, tem-se o aumento do limite etário dos aprendizes de 24 para 29 anos, no caso de aprendizes inscritos em programas cuja idade mínima para o exercício da função seja 21 anos²⁸. É mais um exemplo de desvirtuamento do instituto da aprendizagem, idealizada prioritariamente para adolescentes, tanto em razão da prevenção ao trabalho infantil, como também para facilitar a profissionalização e o acesso ao primeiro emprego.

²⁷ Artigo 53 do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), conforme a redação do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

²⁸ Artigo 428, § 5º, da CLT (BRASIL, 1943), alterado pelo artigo 28 da MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b) c/c artigo 44, § 2º, do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), conforme a redação do Decreto 11.061 (BRASIL, 2022a).

4.5 ALTERAÇÃO NO PRAZO DO CONTRATO DE TRABALHO

Exatamente porque busca oportunizar o primeiro emprego aos adolescentes e jovens, o contrato de trabalho dos aprendizes previa a duração máxima de dois anos²⁹. Contudo, a MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b) expandiu o contrato de trabalho para vigência até três anos, possibilitando a elevação para até quatro anos em determinadas hipóteses. Trata-se dos casos de contratação de aprendizes com deficiência e aprendizes inscritos em programas de aprendizagem profissional que envolvam o desempenho de atividades vedadas a menores de vinte e um anos de idade (artigo 429, § 5º, da CLT).

Os motivos para que os contratos de aprendizagem ocorram por tempo determinado compreendem a necessária rotatividade e o descabimento de itinerários longos para a formação profissional. A adoção de contratos com duração definida e limitada ao parâmetro celetista de dois anos, aplicável à modalidade de contrato de trabalho a prazo determinado (artigo 445 da CLT), permite que os aprendizes sejam inseridos formalmente no mercado de trabalho, em período razoável e coerente com o nível de formação profissionalizante. O aumento do prazo contratual possui como principal repercussão a diminuição do número de vagas efetivamente ocupadas por adolescentes e jovens, na medida em que a contratação por três ou quatro anos impede que a vaga seja suprida por outra pessoa.

Além de impossibilitar que novos aprendizes sejam admitidos, essa alteração normativa cria um prolongamento contratual desnecessário, vazio e precarizante. A perpetuação do contrato dificulta que o indivíduo progrida em termos profissionais. A aprendizagem perde o sentido formativo e traduz-se em mero barateamento da mão de obra, haja vista a remuneração inferior ao empregado contratado a tempo indeterminado e a contribuição reduzida do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

O efeito de eternização soma-se à redução fática de vagas oportunizadas, pois

[...] no contrato de aprendizagem de 2 anos, a empresa contrataria 3 aprendizes em um período de 6 anos. Mas considerando o contrato de aprendizagem de 3 anos, essa mesma empresa contratará apenas 2 aprendizes no mesmo período, o que corresponde a uma redução de 1/3 do total de adolescentes, jovens e pessoas com deficiência alcançados pelo programa. (SANTOS *et al.*, 2022).

²⁹ Artigo 428, § 3º, da CLT (BRASIL, 1943).

Assim, a manutenção da aprendizagem pelo período atual, que é de dois anos, apresenta-se como suficiente. Além de acompanhar o curso de aprendizagem, a permanência desse prazo torna a vaga rotativa e permite que outros adolescentes e jovens tenham a mesma experiência de realizar “atividades teóricas e práticas, metodicamente organizadas em tarefas de complexidade progressiva desenvolvidas no ambiente de trabalho” (LEITE, 2022, p. 1900).

4.6 DIMINUIÇÃO DOS CRITÉRIOS DE FORMAÇÃO DOS APRENDIZES

Um dos alicerces do programa de aprendizagem é profissionalização de adolescentes e jovens, mediante a orientação de entidade qualificada em formação técnico-profissional metódica (artigo 428, *caput* e § 1º, da CLT). Logo, para que seja cumprida a sua finalidade, o programa de aprendizagem profissional pressupõe sólida formação técnica e frequência do aprendiz ao ensino básico.

Entretanto, os recentes atos normativos do Poder Executivo enfraquecem a formação de jovens e adolescentes, sobretudo no aspecto teórico. Por exemplo, cita-se a autorização de aproveitamento de cursos concluídos até um ano antes do início do contrato de aprendizagem profissional³⁰. Diante dessa nova regra, além da redução dos módulos teóricos do programa de aprendizagem, precariza-se a formação de adolescentes e jovens. Isso porque precisarão buscar a qualificação teórica prévia por seus próprios meios, sem a proteção da legislação trabalhista aplicável aos aprendizes que realizam as formações teórica e prática na condição de empregados.

Outra modificação sensível consiste na ampliação do rol de entidades formadoras de aprendizagem³¹, ao serem incluídas as entidades de formação técnica e de graduação tecnológica, o que abrange notadamente instituições de nível superior. Ao tempo em que se diminui a carga horária dos módulos teóricos, elitiza-se o instituto da aprendizagem, especialmente considerando o aproveitamento parcial ou integral de cursos realizados em entidades privadas de educação. Viabiliza-se, assim, o

³⁰ Artigo 65-B, §1º, do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), inserido pelo Decreto 11.061 (BRASIL, 2022).

³¹ Artigo 430, inciso I e § 6º, da CLT (BRASIL, 1943), alterados pelo artigo 28 da MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b).

deslocamento do público prioritário adolescente para a faixa etária adulta, pois se permite a formação teórica de nível técnico e tecnológico.

A ampliação das entidades para abranger as instituições educacionais que oferecem educação profissional e tecnológica³² possibilitou a inclusão de uma quantidade expressiva de formadores³³. Esse aumento significativo de instituições autorizadas a ofertar programas de aprendizagem ao tempo em que dificulta o acompanhamento decorrente da quantidade de entidades formadoras, prejudica o controle da qualidade dos cursos e da formação técnico-profissional-metódica.

Excepcionando a regra geral³⁴, autoriza-se que a carga horária das atividades teóricas represente o mínimo de 20% do total, ainda que o cálculo resulte em uma carga inferior a 400 horas, relativamente aos cursos de aprendizagem associadas ao nível 1 do Quadro Brasileiro de Qualificação do Ministério do Trabalho e Previdência³⁵. Ocorre que essa modificação implica na redução substancial dos módulos teóricos, pois ignora a regra de aplicação do mínimo de 400 horas, sendo aplicada a proporção de 20% do total apenas quando superem essa marca.

As medidas de enfraquecimento na formação dos aprendizes não se destinam à melhoria do instituto da aprendizagem profissional em termos qualitativos. Na verdade, tais modificações apontam para a desvirtuação do programa e concentração no caráter preponderantemente mercadológico.

4.7 MERCANTILIZAÇÃO DE APRENDIZES E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO

Os recentes atos normativos ampliaram indefinidamente o rol de instituições que podem realizar contratação indireta de aprendizes, caracterizada pela falta de formalização do vínculo empregatício do aprendiz imediatamente com o contratante.

³² Artigo 430 da CLT (BRASIL, 1943), alterado pelo artigo 28 da MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b).

³³ Instituições das instituições de educação profissional e tecnológica públicas dos sistemas de ensino federal, estaduais, distrital e municipais; instituições de ensino médio das redes públicas de educação que desenvolvam o itinerário de formação técnica e profissional ou o itinerário formativo integrado que contenha unidades curriculares, etapas ou módulos de cursos de educação profissional e tecnológica; e instituições educacionais privadas que ofertem cursos técnicos de nível médio, itinerário de formação técnica e profissional do ensino médio ou cursos de educação profissional tecnológica de graduação.

³⁴ Artigo 64-A, incisos I e II, do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), conforme a redação do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

³⁵ Artigo 64-A, parágrafo único, do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), conforme a redação do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

A enumeração exemplificativa de uma série de entidades revela a permissão para transferência de cota de aprendizagem para instituições que não possuem condições adequadas de ofertar formação profissional aos adolescentes e jovens³⁶.

Na prática, as disposições criam o cenário favorável para um mercado de aprendizes, em que uma entidade se desobriga da contratação formal e transfere esse ônus a um terceiro, que pode ser, inclusive, microempresa e empresa de pequeno porte, categorias dispensadas da exigência da cota de aprendizes. Desse modo, as cotas poderão se resumir a objetos de transação comercial.

Esse desvirtuamento da aprendizagem profissional permite concluir que o aprendiz se torna um empregado terceirizado, diferentemente da regra antes existente de que a contratação indireta se restringia às instituições formadoras e a um conjunto específico de órgãos públicos e instituições sem fins lucrativos. Agora, trata-se de uma simples faculdade da contratante, que possui uma ampla variedade de opções de intermediários da contratação.

Outro exemplo prejudicial é falta de consideração, na jornada, do período de deslocamento do aprendiz da entidade formadora à empresa tomadora de serviços³⁷. O intuito da norma é semelhante à exclusão das horas de deslocamento³⁸; contudo, trata-se de situação díspar, pois o deslocamento ocorre entre o local de teoria e de prática que estão compreendidos no contrato de aprendizagem. Em termos práticos, a exclusão desse tempo faz com que o aprendiz exerça suas atividades laborais por um período maior. A regra criou um intervalo intrajornada não remunerado e, portanto, prejudicial ao trabalhador, aplicável única e exclusivamente aos aprendizes.

4.8 INCLUSÃO DE RESCISÃO ANTECIPADA NO CONTRATO DO APRENDIZ

Em prejuízo ao direito fundamental do adolescente à profissionalização – viabilizado por meio do programa de aprendizagem –, amplia-se a figura da rescisão

³⁶ Artigo 431 da CLT (BRASIL, 1943), alterado pelo artigo 28 da MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b), e artigos 57, 57-A e 57- B do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), conforme a redação do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

³⁷ Artigo 432 da CLT (BRASIL, 1943), alterado pelo artigo 28 da MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b) c/c artigo 60, § 4º, do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), conforme a redação do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

³⁸ Artigo 58, § 2º, da CLT (BRASIL, 1943).

antecipada do contrato de trabalho, sob o pretexto de oportunizar a contratação do aprendiz como empregado em tempo indeterminado³⁹. No entanto, essa permissão pode resultar na institucionalização da fraude trabalhista, pois retira do aprendiz a garantia provisória de emprego e possibilita a imediata demissão, logo após a modificação contratual. No mínimo, a contratação a tempo indeterminado deveria ser acompanhada da garantia provisória no emprego pelo tempo que restava no contrato de aprendizagem interrompido.

O término antecipado do contrato de trabalho também prejudica a formação do indivíduo, na medida em que rompe o ciclo progressivo de atividades teóricas e práticas planejado pela entidade qualificadora. Além disso, a admissão precoce pode se voltar contra o aprendiz, que passa a ser exigido como qualquer outro empregado, não obstante tenha sido prejudicado sob o aspecto formativo e profissional.

4.9 CRIAÇÃO DE COMISSÃO NACIONAL DE APRENDIZAGEM PROFISSIONAL NO ÂMBITO DO CONSELHO NACIONAL DO TRABALHO

Criada no âmbito do Conselho Nacional do Trabalho, a Comissão Nacional de Aprendizagem Profissional substitui o extinto Fórum Nacional de Aprendizagem. Essa comissão funciona como órgão de fiscalização das práticas de aprendizagem profissional no país⁴⁰; entretanto, é formada apenas por membros do Poder Executivo federal, empregados e empregadores participantes do programa de aprendizagem.

A composição limitada reproduz a exclusão democrática da norma instituidora do Conselho, sobretudo considerando que o Fórum Nacional de Aprendizagem tinha, em sua composição, cerca de quarenta instituições representativas de diferentes setores que lidam com a aprendizagem profissional, dentre as quais a sociedade civil, o Ministério Público do Trabalho e as entidades formadoras.

Consiste, pois, em mais um fator que concentra em vez de diversificar a participação na tomada de decisões no âmbito da aprendizagem profissional. A restrição não se justifica e pode resultar em danos futuros ainda mais graves.

³⁹ Artigo 71, V, do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), conforme a redação do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

⁴⁰ Artigo 7º-A do Decreto n. 10.905/2021, conforme a redação do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

4.10 MUDANÇAS DO CÁLCULO DA COTA DE APRENDIZAGEM

Conforme determina o decreto regulamentador, para o cômputo das cotas de aprendizagem, será considerada a média da quantidade de trabalhadores existentes em cada estabelecimento cujas funções demandam formação profissional em período estabelecido em ato do Ministro de Estado do Trabalho e Previdência⁴¹. Essa modificação gera insegurança jurídica, ao prever uma regulamentação futura.

Além disso, a nova forma de cálculo da cota de aprendizagem induz à potencial redução de vagas, pois leva em consideração as vagas pretéritas. Tendo como referência a cota devida no mês da alteração normativa, por exemplo, o cálculo demanda a consideração de dados referentes a 2021, ano em que o patamar de contratos formais restou prejudicado pela pandemia de Covid-19 (SÁ; SILVA; MESQUITA, 2021).

Por outro lado, a centralização das contratações nas regiões metropolitanas⁴² dificulta o cálculo da cota devida e o efetivo acompanhamento dos contratos de aprendizagem e o acesso de adolescentes e jovens residentes em localidades mais distantes dos grandes centros, o que potencializa as desigualdades regionais.

As mudanças nas regras de cômputo das cotas também desfavorecem a contratação de novos aprendizes em diferentes setores econômicos⁴³. Como exemplo, tem-se a inclusão das funções de nível técnico e tecnólogo na fixação da base de cálculo. Essa adesão é problemática, pois não representa um aumento fático da quantidade de aprendizes. Trata-se de uma mera potencialidade e representa mais uma forma de manipulação estatística das cotas de aprendizagem.

Nota-se que a aprendizagem no setor da saúde será um dos mais prejudicados pela inovação, vez que as regras atuais excluem da base de cálculo as ocupações de natureza técnica e tecnológica e, portanto, a função de técnico de enfermagem passará a ser incluída na base de cálculo. Em vez de permitir a profissionalização e o primeiro acesso ao mercado de trabalho formal, a inclusão do caráter técnico e tecnólogo

⁴¹ Artigo 51-A do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), conforme a redação do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

⁴² Artigo 53-B do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), inserido pelo Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

⁴³ Artigos 52 a 54 do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), conforme a redação do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

tornará a aprendizagem mais distante de adolescentes e jovens sem qualificação e formação educacional adequadas.

Por outro lado, a norma exclui os trabalhadores intermitentes, o que também levará à redução da contratação nos setores que contam com alta adesão dessa modalidade contratual, a exemplo de restaurantes, bares e estabelecimentos do ramo gastronômico⁴⁴. Veja-se, a partir dos dois exemplos, que a modificação do cômputo é clara. Implica na simulação de uma maior contratação de aprendizes, enquanto as empresas, na prática, restarão desobrigadas de contratar aprendizes nas funções que exigem formação condizente com a natureza profissionalizante do instituto.

A partir dessa síntese das principais alterações legais trazidas pelos atos normativos do Poder Executivo, percebe-se que, além da perda de vagas, há perda de direitos. De acordo com o estudo promovido pela Auditoria-Fiscal do Trabalho (SANTOS *et al.*, 2022), a MP alterou ou criou mais de cinquenta dispositivos legais. Disso resulta que a política nacional de aprendizagem sofreu uma reforma em mais de 70% de seu conteúdo. São regras que não foram adequadamente debatidas com especialistas, aprendizes e a sociedade em geral.

As mudanças impactam diretamente os adolescentes e jovens. É o que se depreende da vedação do cômputo das horas de deslocamento entre a instituição provedora da parte teórica do programa e o local do desempenho da parte prática da aprendizagem; fim da consideração de adolescentes como público prioritário; contagem em dobro de vaga ocupada por adolescente ou jovem em situação de vulnerabilidade; cômputo fictício de aprendiz efetivado; além de muitas outras alterações que foram promovidas sem a devida participação social.

Estima-se a perda de mais de 432 mil vagas de aprendizagem (SANTOS *et al.*, 2022). São 150 mil decorrentes do cômputo em dobro de aprendizes em situação de vulnerabilidade social⁴⁵; 70 mil referentes à contagem fictícia de ex-aprendizes para

⁴⁴ A nova regra também representa um estímulo às empresas que não contratavam na modalidade de trabalho intermitente, que agora poderão se utilizar dessa estratégia para a redução da cota de aprendizagem, o que novamente representa menos vagas ocupadas por aprendizes. Por consequência, estimula-se o trabalho precário e a vulnerabilidade socioeconômica.

⁴⁵ Artigo 429, § 5º da CLT (BRASIL, 1943), alterado pelo artigo 28 da MP 1.106 (BRASIL, 2022) e artigo 51-C do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), conforme a redação do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

cota de aprendizagem⁴⁶; 52 mil relativos ao cálculo da cota por média aritmética⁴⁷; e 160 mil em razão do aumento do prazo do contrato de dois para três e quatro anos⁴⁸.

Quanto à atuação da Inspeção do Trabalho, tem-se que mais da metade das 500 mil vagas de aprendizagem está preenchida atualmente em razão de ação fiscal. Em um conjunto de dez ações fiscais, apenas duas resultam em autuação, porque a maioria das empresas cumpre a exigência normativa. O cálculo é definido por lei, não pelos auditores, e é gerado por meio de sistema informatizado, o que resulta em cota dimensionada de forma igualitária em todo o país. Logo, a configuração antes vigente indica que a incidência da fiscalização laboral não é um problema, mas um importante instrumento para o alcance e a efetividade da principal política pública de acesso e permanência no mercado de trabalho formal.

4.11 POR UM MODELO DE APRENDIZAGEM PROFISSIONAL QUE CONCRETIZE DIREITOS FUNDAMENTAIS DE ADOLESCENTES E JOVENS

É salutar a necessidade de manutenção, ou melhor, de atualização do capítulo IV da CLT (BRASIL, 1943), que trata do trabalho dos *menores*. A retirada do instituto da CLT, proposta no texto original do PL, acarreará mudanças prejudiciais aos adolescentes e jovens aprendizes. Primeiro, destaca-se que os aprendizes são, também, trabalhadores, e gozam de todos os direitos e garantias inerentes a esta condição. A CLT contém a legislação trabalhista ordinária, e dispõe de um capítulo específico para o trabalho de adolescentes. Assim, bastaria a inclusão de um título ou capítulo tratando da aprendizagem, para que o tema compusesse o diploma consolidado. A manutenção do tema na CLT reforçaria, ainda, a competência da Justiça do Trabalho para julgar os litígios oriundos da relação laboral.

A Medida Provisória n. 1.116 (BRASIL, 2022b) ignora a existência do Projeto de Lei n. 6461 (BRASIL, 2019), que pretende instituir um novo Estatuto da

⁴⁶ Artigo 429, § 4º da CLT (BRASIL, 1943), alterado pelo artigo 28 da MP 1.106 (BRASIL, 2022) e artigo 51-B do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), conforme a redação do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

⁴⁷ Artigo 51-A do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), conforme a redação do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

⁴⁸ Artigo 429, § 3º da CLT (BRASIL, 1943), alterado pelo artigo 28 da MP 1.106 (BRASIL, 2022) e artigo 45, § 1º, do Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a), conforme a redação do Decreto n. 11.061 (BRASIL, 2022a).

Aprendizagem, o marco regulador da aprendizagem profissional. Assim como a MP n. 1.116 (BRASIL, 2022b), o texto original do PL n. 6.461 (BRASIL, 2019) merece críticas e necessita de diversas alterações, as quais podem ser efetivadas pelo Parlamento.

Outros problemas podem surgir, caso o PL se torne uma lei autônoma, não incorporada à CLT. Não se trata de uma questão meramente formal. Na verdade, essa opção legislativa pode gerar dúvidas sobre a aplicação do restante da CLT aos aprendizes, e, assim, torna precários os direitos e as garantias atualmente reconhecidos. Por isso, é um texto que deve compor a CLT.

Necessita-se de alterações no texto original do PL, que afastem as restrições à aprendizagem profissional. Na verdade, essa política pública precisa ser ampliada, de modo a viabilizar o alcance de mais adolescentes e jovens. Não deve ser utilizada como forma de afastá-los e distanciá-los da porta de acesso à profissionalização. Precisa, sim, servir de garantia de porto seguro contra o trabalho desprotegido.

Entre os itens do texto original do PL que complicam o cálculo das cotas e extinguem vagas está o artigo 19, que amplia a regra de isenção das empresas na contratação de aprendizes e introduz o escalonamento das alíquotas de cotas que as empresas devem adotar. Se a intenção do PL n. 6.461 é simplificar a contratação de aprendizes, não podem existir alíquotas diferenciadas, que, além de reduzirem as vagas disponíveis, geram insegurança jurídica, dificultam o cálculo da cota e o exercício da fiscalização, favorecem a judicialização, e promovem o desequilíbrio econômico entre os estabelecimentos obrigados à contratação de aprendizes.

O PL n. 6.461 (BRASIL, 2019) prevê a redução do percentual mínimo da cota de aprendizagem, de 5% para 4%. Além disso, o projeto de lei permite outras formas de redução de cota, de acordo com a quantidade de empregados. Assim, quanto maior for o número de empregados, menor será o percentual de vagas a serem destinadas, proporção que pode chegar até 3%, reduzindo ainda mais as vagas de aprendizagem.

O artigo 24 do texto original do projeto de lei constitui outro complicador do cálculo. Ao tomar como base o número de empregados que a empresa tinha no ano anterior, abre-se espaço para questionamentos e judicialização. Não é razoável exigir cotas baseadas em uma realidade passada, que pode divergir muito da atual.

Em relação ao artigo 70, embora tenha trazido o aumento do valor da multa por descumprimento das cotas, ainda assim é um texto que não estimula a contratação.

Existe um grupo de empresas que faz o cálculo para saber se é mais barato pagar a multa ou criar e preencher a vaga de aprendiz. Em um levantamento que abrangeu 30 mil multas aplicadas nos últimos cinco anos, verificou-se que grande parte das empresas pagaram os valores devidos, mas não geraram uma única vaga de aprendizagem. Isso reforça o entendimento de que a missão socioeducativa pertence a todos os membros da sociedade, ao lado da governança democrática no controle e fiscalização necessários e contínuos (VELOSO, 2020).

São, também, esperadas mudanças em artigos do texto original do PL que tratam da contabilização em dobro de vaga preenchida por adolescente e jovem em situação de vulnerabilidade ou risco social e do cômputo fictício de vagas, a que se aplicam as mesmas críticas feitas quanto ao teor da medida provisória editada em 4 de maio de 2022. Deve ser garantida, ainda, a recriação do Fórum Nacional da Aprendizagem, necessariamente plural, democrático e participativo.

Com o fim de viabilizar o atendimento à exigência normativa de comprovação do atendimento da cota de aprendizagem nas licitações e contratos administrativos, é importante a criação de certidão negativa que comprove o cumprimento da cota legal de aprendizagem. Além desses apontamentos, há outros que podem ser objeto de discussão e construção coletiva, no Congresso Nacional, diferentemente da normatização unilateral por meio da edição de medida provisória e de decreto.

5. CONCLUSÃO

A aprendizagem constitui alternativa válida e importante de compatibilização entre formação técnico-profissional, experiência prática laboral e preservação da educação regular como continuidade formativa. É nesse sentido que devem ser combatidos e reprimidos os ataques promovidos pela MP n. 1.116/2022, Decreto n. 11.061/2022 e as alterações maléficas previstas no texto original do PL n. 6.461/2019.

Neste momento de revisão final do presente texto, tem-se como resultado da análise da Medida Provisória n. 1.116/2022 pelo Congresso Nacional a não conversão em lei do conteúdo referente à aprendizagem profissional, e o encaminhamento do texto à sanção presidencial. Esse resultado apenas foi possível em razão da intensa



articulação dos diversos segmentos da sociedade civil e dos órgãos públicos comprometidos com a preservação da aprendizagem.

No entanto, ainda pende a revogação do Decreto n. 11.061/2022, quanto aos pontos destinados à regulamentação da aprendizagem inicialmente presente na mencionada MP. É exatamente esse destino que se espera para os atos normativos em discussão: que sejam expurgados do ordenamento jurídico pátrio e que cedam espaço a um Estatuto da Aprendizagem, fruto de um debate amplo e participativo, verdadeiramente voltado à garantia do direito fundamental à profissionalização de adolescentes e jovens, e que seja uma alternativa viável ao trabalho infantil.

Ainda que as expectativas referidas se tornem realidade, as críticas aqui promovidas não são feitas em vão. Assim como as ondas do mar sucedem umas às outras, algumas mais calmas e reconfortantes, outras mais agitadas e destruidoras, as incursões destinadas a sufocar conquistas socialmente relevantes também surgem em variadas formas e proporções, e em momentos em que determinados fatores somam-se e propiciam essas espécies de ataques e retrocessos.



Tal como os quebra-mares impedem danos mais graves, é importante que haja vozes firmes e obstinadas para se levantar contra os ataques do gênero. Movimentos de resistência marcam a história e impulsionam futuras defesas contra novos avanços de alterações normativas precarizantes, que reduzam direitos conquistados. Eventual insistência em normas desconectadas da realidade e excludentes pode deixar os órgãos incumbidos da proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente sem uma lei que efetivamente ampare os direitos dos aprendizes ao trabalho e à profissionalização, e isso é inadmissível.

Cômputo em dobro de aprendizes em situação de vulnerabilidade social; contagem para cota de aprendiz fictício decorrente de efetivação; cálculo da cota por média aritmética; aumento do prazo do contrato de dois para três ou quatro anos; e perda potencial de mais de 430 mil vagas de aprendizagem profissional. Essas e outras afrontas contidas na Medida Provisória n. 1.116/2022 foram decisivas para a retirada de todos os artigos relacionados à aprendizagem.

Uma proposta coerente com a proteção e o respeito à profissionalização de adolescentes e jovens deveria se preocupar em facilitar o acesso de pessoas mais vulneráveis ao mercado de trabalho. O próprio poder público pode dar o exemplo,

instituindo programas próprios de aprendizagem. Além disso, poderia haver estímulo à contratação acima da cota mínima, permitindo que os bons empregadores contratem mais aprendizes. Acrescenta-se, ainda, a vedação expressa da flexibilização da cota de aprendizagem via negociação coletiva, conforme entendimento firmado no âmbito do TST e do STF no recente julgamento do tema 1.046.

A flexibilização de direitos sociais não gera ampliação de postos de empregos. Na verdade, modificações prejudiciais ao programa de aprendizagem profissional conduzem adolescentes à informalidade e reduzem o potencial dessa alternativa de profissionalização como uma estratégia efetiva de prevenção ao trabalho infantil. É preciso garantir que a política pública da aprendizagem continue viabilizando o acesso a condições de trabalho dignas. As adequações devem ser benéficas aos adolescentes sujeitos ao trabalho precário e precisam potencializar o alcance do principal instrumento de acesso ao mercado de trabalho formal e protegido.

Do mesmo modo que a extensa quantidade de dispositivos celetistas alterados em 2017 não surtiram o efeito prometido, essa é a sina do pacote de mudanças que o Poder Executivo busca tornar definitivo por meio de medida provisória e decreto. Que a melodia do imortal Raul Seixas empolgue a continuidade na luta pela defesa de direitos que se tenta suprimir: “E não diga que a vitória está perdida, se é de batalhas que se vive a vida. Tente outra vez”.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 6.461, de 16 de dezembro de 2019**. Institui o Estatuto do Aprendiz e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2234260>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 11.061, de 4 de maio de 2022**. Altera o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, e o Decreto nº 10.905, de 20 de dezembro de 2021, para dispor sobre o direito à profissionalização de adolescentes e jovens por meio de programas de aprendizagem profissional. Diário Oficial da União. 5 mai. 2022b.

BRASIL. **Decreto n. 6.481, de 12 de junho de 2008.** Regulamenta os artigos 3º, alínea “d”, e 4º da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata da proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação, aprovada pelo Decreto Legislativo no 178, de 14 de dezembro de 1999, e promulgada pelo Decreto no 3.597, de 12 de setembro de 2000, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm. Acesso em 11 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 9.579, de 22 de novembro de 2018.** Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências. 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9579.htm. Acesso em: 11 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 11 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em 11 jun. 2022.

BRASIL. Lei n. 11.770, de 9 de setembro de 2008. **Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11770.htm. Acesso em 2 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n. 10.097, de 19 de dezembro de 2000.** Dispõe sobre a aprendizagem profissional e altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10097.htm. Acesso em 13 jun. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória n. 1.116, de 4 de maio de 2022.** Institui o Programa Emprega + Mulheres e Jovens e altera a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Diário Oficial da União. 5 mai. 2022b.

BRASIL. Ministério da Economia. **Boletins da aprendizagem profissional.** 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/aprendizagem-profissional>. Acesso em 5 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Instrução Normativa n. 2, de 8 de novembro de 2021.** Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela

Auditoria-Fiscal do Trabalho nas situações elencadas. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-359448244>. Acesso em: 11 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Inspeção do Trabalho. **Instrução Normativa n. 146, de 25 de julho de 2018**. Dispõe sobre a fiscalização do cumprimento das normas relativas à aprendizagem profissional. 2018b. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/34730621/do1-2018-07-31-instrucao-normativa-n-146-de-25-de-julho-de-2018-34730599. Acesso em: 11 jun. 2022.

CLEMENTINO, Josbertini Virginio. **Aprendizagem Profissional**: a lei que promove o trabalho descente para juventude e desenvolvimento econômico e social no Brasil. IPEA, Brasília, v. 55, p. 45-50, 2013.

FONSECA, Ricardo Tadeu Marques da. As formas de aprendizagem no Brasil: questões emergentes. In: **Aprendizagem profissional e direitos humanos o direito fundamental dos jovens à profissionalização**. Mariane Josviak, Regina BergamaschiBley e Silvia Cristina Trauczynski (Org.). São Paulo: LTr, p. 15-29, 2017.

FÓRUM NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL – FNPETI. **FNPETI lança estudo com dados inéditos sobre trabalho infantil**. 21 jun. 2021. Disponível em: <https://fnpeti.org.br/noticias/2021/06/21/fnpeti-lanca-estudo-com-dados-ineditos-sobre-trabalho-infantil/>. Acesso em 2 jun. 2022.

GONÇALVES, Ana Lucia de Alencastro. Aprendizagem profissional: trabalho e desenvolvimento social e econômico. **Estudos avançados**. São Paulo, v. 28, n. 81, p. 191-200, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Desemprego**. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 13 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Trabalho de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade 2016-2019**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/bibliotecacatalogo?view=detalhes&id=2101777>. Acesso em 13 jun. 2022.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito Processual do Trabalho**. São Paulo: LTr. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **Medir o progresso na luta contra o trabalho infantil - estimativas e tendências mundiais 2000-2012**. Bureau International do Trabalho, Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC) - Genebra: OIT, 2013. Disponível em:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@ipecc/documents/publication/wcms_221799.pdf. Acesso em: 13 jun. 2022.

SÁ, Emerson Victor Hugo Costa de; SILVA, Anderson Lincoln Vital da; MESQUITA, Valena Jacob Chaves. Preservação dos contratos de aprendizagem profissional em tempos de pandemia de Covid-19. **Prim@ Facie**, v. 20, n. 43, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/53789>. Acesso em: 2 jun. 2022.

SANTANA, J. V. P.; SPOSATO, K. B. Direito fundamental à profissionalização do jovem: uma análise da política pública de aprendizagem no estado de Sergipe no biênio 2016-2017. In: **Seminário Nacional de Sociologia da UFS**, 2., 2018, São Cristóvão, SE. Anais. São Cristóvão, SE: PPGS/UFS, 2018. Disponível em: <https://ri.ufs.br/jspui/handle/riufs/13015>. Acesso em: 8 jun. 2022.

SANTOS, Ramon; MEDINA, Erika; BOMFIM, Maria; CARVALHO, Leandro; BESSA, Dagmar; MARINHO, Marcos; LISBOA, Tais; STUDART, Raquel; NEVES, Henrique; MOREIRA, Ricardo; JORDÃO, Helga; CANTANHEDE, Timoteo; BARROS, Christiane; MARINI, Paulo; DELGADO, Gerson; MÁCOLA, Deise; SOUSA, Joana; BRASIL, Simone; ARAUJO, Leonardo; TAVARES, Rui; LYRA, Alexandre; GOMES, Sofia; HIGASHI, Marcia; CASTILHO, Thais; NATALINA, Denise; SANS, Luciana; SEVERO, Ricardo; ALMEIDA, Carolina; CRISTINA, Alexandra. **Estudo técnico sobre a Medida Provisória nº 1.116, de 4 de maio de 2022 e do Decreto nº 11.061, de 4 de maio de 2022**. 10 mai. 2022. Disponível em: https://brasil.estadao.com.br/blogs/vencer-limites/wp-content/uploads/sites/189/2022/05/estudotecnicoadauditoriafiscaldotrabalhosobreosimpactosdamp111622edecreto1106122naaprendizagemprofissional_110520221207.pdf. Acesso em: 11 jun. 2022.

SILVA JUNIOR, Paulo Roberto da; MAYORGA, Claudia. Experiências de jovens pobres participantes de Programas de Aprendizagem Profissional. **Psicologia & Sociedade** (Online), v. 28, p. 298-308, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-03102016aop001>. Acesso em: 8 jun. 2022.

VELOSO, José Rodrigo Paprotzki. Governança, deliberação democrática e lobby na política pública de Aprendizagem Profissional. **Brazilian Journal of Policy and Development**, v. 2, n. 3, p. 153-176, 29 set. 2020. Disponível em: <http://brjpd.com.br/index.php/brjpd/article/view/63> >. Acesso em: 8 jun. 2022.

**EXPECTATION AND REALITY IN PROFESSIONAL LEARNING:
REGULATORY CHANGES AND THE SEARCH FOR A STATUTE THAT
EFFECTIVE THE FUNDAMENTAL RIGHTS TO NOT WORK AND TO
PROFESSIONALIZATION OF ADOLESCENTS AND YOUNG PEOPLE**



ABSTRACT: Professional learning constitutes an effective public policy for professionalization, insertion in the labor market and combating child labor. Provisional Measure no. 1.116/2022, Decree no. 11.061/2022 and Bill no. 6,461/2019 convey changes that disarticulate the institute of professional learning in Brazil. The study discusses professional learning in the country, given the normative changes promoted by the provisional measure and the decree, and the perspectives arising from the bill. To this end, it reflects on the level of unemployment in the country, especially in relation to adolescents and young people; the main standards, characteristics, and numbers of learning in the period from 2016 to 2021 are exposed, based on official data and documents; and the main setbacks conveyed by the highlighted normative instruments are listed, according to the available data. A bibliographic and documental survey was conducted, based on consultation and critical reading of normative instruments, technical reports and scientific studies referring to the central theme of the study. The qualitative and quantitative analysis resulted from the association of diverse sources, from technical studies and information consolidated in the Professional Learning Bulletins. Through the application of the descriptive method, we sought to understand the contradictions and estimate the impact of normative changes for the public policy of professional learning. It is concluded that the modifications are harmful and therefore should not be accepted as they are. A proposal that is coherent with the protection and respect for the professionalization of adolescents and young people must facilitate the access of the most vulnerable people to the labor market. This is not the message that derives from the analyzed norms.

Keywords: Professional learning. Child labor. Public policy. Labor Inspection. Learning Statute.